

Giustizia e fattore tempo

Autore: Redazione

In: Diritto civile e commerciale

La **giustizia** è sempre più connessa al fattore tempo. Il primo concetto che viene in mente quando si parla di andamento del sistema giudiziario riguarda la durata dei processi. E la prima critica o preoccupazione riguarda i tempi, che sono diventati la misura della bontà e congruità di scelte sul **rito processuale e sull'organizzazione giudiziaria**. In particolare nel settore civile dove indubbiamente il tempo del processo ha una ricaduta immediata e mediata sullo stesso andamento dell'economia.

Da uno studio Cer - Eures risulterebbe che le lentezze della giustizia hanno un impatto di 2,5 punti di Prodotto interno lordo. Sono indubbi sia i tempi medi non accettabili della giustizia civile, sia il divario che esiste con gli altri paesi europei, che nel contempo svantaggia a livello competitivo le imprese italiane e che scoraggia gli investimenti esteri (vedi scheda relativo al rapporto CEPEJ 2018 - dati 2016). Ma questi dati generali ignorano due fattori determinanti. Da un lato il quadro della **giustizia civile** è quello di un costante e positivo miglioramento, dall'altro il dato nazionale fotografa in modo sommario una realtà che è profondamente diversificata e laddove la stessa diversità fa comprendere i possibili canali di soluzione.

Sul punto: "La garanzia costituzionale del giusto processo"

Il quadro della giustizia civile in Italia

"All'inizio del 2010 pendevano dinanzi agli uffici giudiziari italiani circa 5 milioni e 800 mila procedimenti civili, il valore massimo mai raggiunto.

Secondo la Banca mondiale, nello stesso anno, per risolvere la medesima disputa commerciale in Italia occorreva più del doppio dei giorni necessari, in media, negli altri paesi avanzati" (1). Questa situazione in costante peggioramento ha indotto ad adottare un forte processo di riforma, oltre a misure organizzative tese a due principali obiettivi: contenere la domanda da un lato e migliorare l'organizzazione e razionalizzare gli uffici giudiziari **al fine di aumentarne la produttività**. "Dal lato della domanda, gli interventi si sono articolati lungo quattro principali direttrici: a) reindirizzare una parte del contenzioso verso strumenti alternativi di risoluzione delle controversie; b) "scoraggiare" il ricorso opportunistico alla giustizia, soprattutto per alcune tipologie di controversie particolarmente interessate dal fenomeno; c) aumentare i costi di accesso al sistema giudiziario; d) restringere la possibilità di presentare impugnazioni (dinanzi alle Corti di Appello e di Cassazione)" (2).

"Giusto processo e intelligenza artificiale"

Le prime misure sono consistite nell'introduzione anche nel nostro Paese di forme diverse di ADr con la mediazione obbligatoria (3), la negoziazione assistita (4) e una nuova forma di arbitrato presso il Consiglio dell'ordine degli Avvocati (5). Il secondo gruppo di interventi nel tentativo di contrastare alcune forme di abuso del processo e di non rendere conveniente la resistenza in giudizio prevedeva misure specifiche per alcune tipologie di controversie (riconoscimento dei danni derivanti da eccessiva durata dei procedimenti (6), contenzioso previdenziale (7)), oltre a aumentare in via generale il tasso di interesse legale. Con diversi interventi succedutisi nel tempo sono stati poi aumentati in via generale i costi del contenzioso (8), in alcuni casi, come per le opposizioni a sanzioni amministrative e per il settore lavoro superando la preesistente (e storica per quanto concerneva le cause di lavoro) gratuità. La **litigiosità di proporre impugnazioni è stata ristretta con l'introduzione di un filtro di ammissibilità** (9). "Dal lato dell'offerta, l'obiettivo di incrementare la produttività è stato perseguito con interventi tesi a: a) sfruttare economie di scala e accrescere il grado di specializzazione dei giudici; b) consentire lo svolgimento di una serie di attività processuali per via telematica; c) introdurre modalità più snelle di svolgimento del rito e rafforzare il ruolo del giudice nella conduzione dell'iter procedurale" (10).

Cui aggiungerei alcuni interventi organizzativi quali il programma di gestione, l'ufficio per il processo e l'introduzione dei giudici ausiliari in appello (11). La riorganizzazione della geografia giudiziaria ha portato ad una razionalizzazione delle sedi giudiziarie con l'accorpamento dei Tribunali di piccole dimensioni spesso inefficienti e a volte sopradimensionati rispetto alle esigenze e la soppressione di diversi uffici del giudice di pace (12). Ma all'interno di questa razionalizzazione l'intervento di maggiore impatto, al di là delle apparenze, è stato probabilmente la soppressione delle sezioni distaccate. Queste sezioni, eredità delle vecchie Preture, in troppi luoghi non erano più adeguatamente presidiate e in moltissimi casi avevano accumulato un arretrato molto superiore alle stesse sedi centrali. Il Processo Civile Telematico è diventato obbligatorio per quanto riguarda il deposito degli atti processuali da parte dei difensori della parti costituite ed è stato incentivato per gli altri atti (13). Sul piano procedimentale gli interventi hanno da un lato creato sezioni specializzate in tema di materia societaria presso i Tribunali distrettuali e le Corti di Appello (salvo Caltanissetta, Catanzaro, Messina, Lecce) (14) e l'introduzione di un nuovo procedimento sommario di cognizione, più snello di quello ordinario. Gli interventi legislativi che riguardano interventi organizzativi sono particolarmente significativi perché sono l'emersione di un iceberg e movimento di riorganizzazione degli uffici e di innovazione che ha caratterizzato gli uffici giudiziari, a volte in collaborazione con l'avvocatura, negli anni tra il 2006 ed il 2014.

Con il programma di gestione previsto dall'**art. 37 decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito con legge 15 luglio 2011, n. 111** (15), viene introdotta una politica di verifica e di definizione dell'arretrato con obiettivi, priorità e monitoraggio dei risultati. L'Ufficio per il processo è una struttura organizzativa che andrebbe creata in tutti gli uffici che può avvalersi anche di neo laureati particolarmente qualificati che svolgono presso gli uffici giudiziari un tirocinio formativo di diciotto mesi abilitante al concorso di magistratura, con lo svolgimento di attività di ricerca dottrinale, e giurisprudenziale, di collaborazione diretta con il magistrato per la preparazione dell'udienza, la rilevazione dei flussi statistici, la stesura di

relazioni e di bozze di provvedimenti (16). Da ultimo nella legislatura appena conclusa quanto ha anche contato è stata l'iniezione di nuove risorse, con significativi investimenti in tema di informatica giudiziaria, l'assunzione di nuovi magistrati che hanno fortemente ridotto la scopertura degli organici, ma soprattutto la ripresa di un programma di assunzioni nel personale amministrativo, dopo un blocco che durava da quasi venti anni.

Il tentativo di ridurre la litigiosità nel processo civile

Questo complesso di interventi è particolarmente significativo perché evidenzia come la prospettiva non possa essere quella di un colpo di bacchetta magica con una singola legge o un singolo intervento risolutivo e salvifico, mentre unica prospettiva fruttuosa è quella di un piano di interventi a diversi livelli con iniziative contestuali e su più canali. Sono stati conseguiti in questi anni miglioramenti significativi, anche se dobbiamo domandarci se il saggio **tentativo di ridurre la litigiosità** che approda sui tavoli degli uffici giudiziari non rischi di diventare una mera selezione di censo, rendendo difficile la domanda di diritti fondamentali e se la spinta a smaltire l'arretrato e a badare ai numeri non sia già approdata ad un produttivismo senza qualità. Per quanto concerne il costo dell'accesso alla giustizia, dal 2002 la tassazione per le spese degli atti giudiziari si basa sul "contributo unificato di iscrizione a ruolo".

In linea generale, il **contributo unificato si applica per ciascun grado di giudizio nel processo civile, nonché amministrativo e tributario**, in base al valore (per scaglioni) della controversia. Aumenti del contributo sono stati stabiliti con il d.l. 98/2011, con la legge 183/2011 (incremento, rispettivamente, del 50 per cento per i giudizi di impugnazione, e del 100 per cento sui processi davanti alla Corte di Cassazione rispetto al primo grado), e con il d.l. 1/2012 (incremento del 100 per cento, rispetto al processo ordinario, per i procedimenti dinanzi alle Sezioni specializzate in materia di impresa). Il d.l. 90/2014 ha introdotto una serie di incrementi generalizzati del contributo unificato, nella misura di circa il 15 per cento, applicati alla tabella per scaglioni del processo civile e ad alcuni procedimenti dove il contributo è dovuto in misura fissa. A titolo d'esempio, una controversia nell'ambito del procedimento civile ordinario, il cui valore sia compreso tra 26.000 e 52.000 euro, è assoggettata a un contributo di 518 euro in primo grado, di 777 euro nel giudizio di impugnazione, e di 1.036 in Cassazione.

Tuttavia, se la materia è di competenza delle Sezioni specializzate in materia di impresa, il contributo è pari a 1.036 euro. Se a questi esborsi si somma il compenso dovuto all'avvocato per le sue prestazioni professionali si verifica come, sotto un certa soglia (dai 2.000 ai 3.000 €), la domanda non risulti in alcun modo conveniente sotto il profilo economico. Ciononostante l'impatto avuto da questi rincari sulle sopravvenienze è stato estremamente limitato, salvo che per le opposizioni a sanzioni amministrative scese dalle 992.570 del 2009 alle 423.040 del 2010. Va anche detto che in precedenza i costi di accesso alla giustizia in Italia erano in generale inferiori rispetto alla media europea e che i problemi di "convenienza" all'**accesso alla giustizia** si pongono fundamentalmente per gli "**small claims**" ovvero per le cause di modesto valore, per cui occorrerebbe ideare un canale semplificato poco costoso e di

immediata soddisfazione.

Il presente contributo è tratto da

<https://www.diritto.it/giustizia-e-fattore-tempo/>